

## Information om opfølgningen på den klage, der er registreret med referencen CHAP(2013)01917

Europa-Kommissionen har modtaget en række klager over muligt misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i den spanske offentlige sektor.

Det fremgår af klagerne, at den spanske regering den 29. marts 2017 har indgået en aftale med fagforeningerne. Klagerne frygter, at den spanske regering, gennem denne aftale, ønsker at afhjælpe ["regularizar y blanquear"] situationen for de offentligt ansatte, som tidligere har haft flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, og på den måde undgå traktatbrudsprocedurer.

### Gældende EU-ret

I henhold til § 5, stk. 1, i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, der er indgået mellem EFS, UNICE og CEEP, og som findes i bilaget til direktiv 1999/70/EF ("rammeaftalen"), skal medlemsstaterne for at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold fastsætte, medmindre der allerede findes tilsvarende retsregler, bestemmelser, som regulerer et eller flere af følgende forhold: vedtage en eller flere af nedenstående foranstaltninger:

- a) objektive omstændigheder der kan begrunde en fornyelse af sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold eller
- b) den maksimale samlede varighed af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller arbejdsforhold eller
- c) antallet af gange sådanne kontrakter eller ansættelsesforhold kan fornyes.

I henhold til EU-Domstolens faste praksis kan ansættelsesforhold kvalificeres som "misbrug", jf. § 5, stk. 1, i rammeaftalen, hvis tidsbegrænsede kontrakter anvendes i denne sektor til at opfylde personalebehov hos arbejdsgiveren, som er faste og vedvarende<sup>1</sup>.

Kommissionen er i færd med at vurdere, om den spanske lovgivnings regler om offentligt ansatte er i overensstemmelse med § 5 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse, som forpligter medlemsstaterne til at vedtage foranstaltninger for at forhindre misbrug hidrørende fra anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter.

### Om den påståede pligt til at ændre eksisterende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til tidsubegrænsede kontrakter

Klagerne angiver, at den spanske regering, i overensstemmelse med aftalen af 29. marts 2017, ikke vil ændre de offentligt ansattes tidsbegrænsede kontrakter til tidsubegrænsede kontrakter, men i stedet vil rekruttere fastansatte gennem afholdelse af udvælgelsesprøver.

Den Europæiske Unions Domstol ("EU-Domstolen" eller "Domstolen") har fastslået, at da rammeaftalens § 5, stk. 2, ikke foreskriver en generel forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter skal ændres til tidsubegrænsede kontrakter, og heller ikke fastlægger de nærmere betingelser for anvendelsen af de tidsbegrænsede kontrakter, overlader den medlemsstaterne en vis skønsmargin på området (dom af 7. september 2006, *Marrosu og Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, præmis 47).

---

<sup>1</sup> Se i denne forbindelse dommene i sag af 26. januar 2012, *Kücüik*, C-586/10, EU:C:2012:39, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 26. november 2014, *Mascolo og andre*, C-22/13, C-61/13, C-63/13 og C-418/13, EU:C:2014:2401, præmis 101.

Det følger heraf, at rammeaftalens § 5 ikke som sådan er til hinder for, at en medlemsstat har forskellige bestemmelser vedrørende misbrug af anvendelsen af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter og ansættelsesforhold, alt efter om kontrakterne eller ansættelsesforholdene er indgået med en arbejdsgiver fra henholdsvis den private sektor eller den offentlige sektor (dom af 7. september 2006, *Marrosu og Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, præmis 48).

Imidlertid skal den omhandlede medlemsstats interne retsorden, for at nationale bestemmelser, hvorved det alene i den offentlige sektor forbydes at ændre flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter til en tidsubegrænset kontrakt, kan anses for at være i overensstemmelse med rammeaftalen, indeholde andre effektive foranstaltninger for denne sektor, hvorved misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter forhindres og eventuelt sanktioneres (dom af 7. september 2006, *Marrosu og Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, præmis 49).

Sammenfattende sagt gælder der altså følgende:

- Rammeaftalen foreskriver ikke en generel forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte, at tidsbegrænsede ansættelseskontrakter skal ændres til tidsubegrænsede kontrakter.
- Rammeaftalen forhindrer ikke medlemsstaterne i at vedtage forskellige foranstaltninger i den offentlige og den private sektor.
- Rammeaftalen dækker ikke tilfælde af forskelsbehandling mellem to kategorier af arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter (kun forskelsbehandling mellem en arbejdstager med en tidsbegrænset kontrakt og en sammenlignelig fastansat).
- Der skal være effektive foranstaltninger til at forhindre og eventuelt sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter i national ret.

#### Om den påståede pligt til at tage hensyn til alder og erfaring i forbindelse med afholdelse af almindelige udvælgelsesprøver

Ansøgerne hævder, at der ikke tages hensyn til deres alder og erfaring i forbindelse med afholdelsen af de almindelige udvælgelsesprøver, hvor de konkurrerer med yngre og mindre erfarne kandidater, og at dette udgør forskelsbehandling på grund af alder, hvilket er forbudt i henhold til Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000.

Det skal bemærkes, at medlemsstaterne (som arbejdsgivere) i princippet frit kan beslutte, hvilke udvælgelsesprocedurer der er de mest effektive til at udvælge deres eget personale, og vurdere kandidaternes kvalifikationer i overensstemmelse med disse processer, forudsat at der ikke er tale om forskelsbehandling af nogen af de grunde, der er forbudt i henhold til EU-retten.

Artikel 1 og 2 i Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 indeholder et forbud mod forskelsbehandling på grund af alder, og artikel 3 fastsætter, at den offentlige sektor er omfattet af dets anvendelsesområde. Der foreligger dog ikke tilstrækkelig dokumentation for, at der er tale om forskelsbehandling på grund af alder i dette tilfælde.

For at der kan være tale om forskelsbehandling, skal der være tale om differentieret behandling, hvilket ikke er objektivt begrundet. I denne sag er der dog ikke fremlagt dokumentation for differentieret behandling: Medarbejdere, som tidligere har været ansat på flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, kan deltage i nyligt bebudede almindelige udvælgelsesprøver på lige fod med kandidater, som ikke tidligere har været ansat i den offentlige sektor.

Spanien har gennemført direktiv 2000/78/EF i sin interne retsorden, særlig gennem lov 62/2003, som senere ændret. Kommissionen har på nuværende tidspunkt ingen dokumentation for, at direktiv 2000/78/EF ikke er blevet gennemført korrekt i den spanske retsorden.

### Santoro-sagen: om kompensation for tidligere tilfælde af misbrug

I september 2016 indgav en italiensk civil domstol (*Tribunale di Trapani*) en anmodning om præjudiciel afgørelse til Den Europæiske Unions Domstol ("EU-Domstolen" eller "Domstolen") med anmodning om vejledning om, hvorvidt italiensk ret yder effektiv beskyttelse – navnlig en rimelig godtgørelse - til offentligt ansatte, hvis rettigheder i henhold til § 5, stk. 1, i rammeaftalen er blevet tilsidesat.<sup>2</sup>

Dette spørgsmål opstod i en kontekst, hvor de nationale regler i denne henseende blev anvendt forskelligt på private og offentligt ansatte. Hvis en arbejdstager er beskæftiget i den private sektor ud over den frist, der er fastsat i kontrakten, eller ud over den maksimale frist på 36 måneder, indeholder den italienske lovgivning en bestemmelse om automatisk ændring af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt til en tidsubegrænset kontrakt i den private sektor. I modsætning hertil er godtgørelsen for så vidt angår offentligt ansatte begrænset til et fast beløb og betaling af erstatning for tabet af gunstige muligheder

EU-Domstolen bekræftede i sin dom af 7. marts 2018 (sag C-494/16, *Santoro*), at medlemsstaterne kan behandle misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede arbejdskontrakter anderledes i den offentlige sektor, forudsat at der findes andre effektive foranstaltninger.

EU-Domstolen bekræftede også, at eftersom der ikke er nogen retlig forpligtelse til at ændre tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til tidsubegrænsede kontrakter for arbejdstagere i den offentlige sektor (eftersom sidstnævnte skal bestå en almindelig udvælgelsesprøve, før de kan få en tidsubegrænset kontrakt), er disse arbejdstagere ikke berettigede til den erstatning for manglende ændring af tidsbegrænsede ansættelsesforhold til et tidsubegrænset ansættelsesforhold, som ansatte i den private sektor er berettigede til. De offentligt ansatte bør dog være berettigede til erstatning for tab af muligheder. Beregningen af denne kompensation er overladt til den nationale ret, men EU-Domstolen har med henvisning til de vanskeligheder, der er forbundet med at påvise et tab af muligheder, angivet, at det ikke bør påhvile arbejdstageren at løfte bevisbyrden for, at dette tab af muligheder ikke eksisterede.

En for tung bevisbyrde kan fratage en foranstaltning dens effektivitet. EU-Domstolen bemærkede, at henset til de vanskeligheder, der er forbundet med at påvise et tab af muligheder, kan en formodningsmekanisme, som har til formål at sikre, at en arbejdstager, der som følge af et misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter er gået glip af en beskæftigelsesmulighed, gives mulighed for at eliminere konsekvenserne af en sådan tilsidesættelse af EU-retten, opfylde effektivitetskravene.

EU-Domstolen henviser også til andre eksisterende foranstaltninger, som har til formål at forhindre og sanktionere misbrug af tidsbegrænsede kontrakter, såsom lederens ansvar som fastsat i artikel 36, stk. 5, i lovdekret nr. 165/2001.

EU-Domstolen konkluderer, at det påhviler den forelæggende ret at undersøge, om de sanktioner, der kan pålægges over for de offentlige myndigheder (den faste godtgørelse, erstatning for tab af muligheder og lederens ansvar), er tilstrækkeligt effektive og afskrækkende, således at det sikres, at de regler, der er vedtaget i medfør af rammeaftalen, har

<sup>2</sup> Sag C-494/16, *Santoro*, EU:C:2018:166.

fuld gennemslagskraft. EU-Domstolen henviser herved igen til betydningen af, at arbejdstageren har mulighed for at påberåbe sig en formodning om, at det påhviler staten at bevise, at den ansatte, som har været genstand for misbrug i form af gentagne tidsbegrænsede kontrakter, ikke er gået glip af en beskæftigelsesmulighed eller i tilfælde af afholdelse af en almindelig udvælgelsesprøve ikke ville være blevet udvalgt.

Afgørelsen vil i fremtiden gøre det lettere for arbejdstagere i den offentlige sektor, der har været genstand for misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede arbejdskontrakter i strid med rammeaftalens § 5, at opnå erstatning for det tab af muligheder, de har haft, som følge af disse misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede arbejdskontrakter.

I princippet skal de pågældende medlemsstaters nationale myndigheder, herunder domstolene, anvende den nationale lovgivning, herunder bestemmelser til gennemførelse af EU-retsakter, i hver enkelt sag. Nationale myndigheder har bedre forudsætninger for at træffe afgørelse i hver enkelt sag. Hvis klagerne mener, at de har været genstand for misbrug i form af gentagne tidsbegrænsede kontrakter og har lidt skade som følge heraf, kan de indbringe sagen for den kompetente nationale arbejdsret.

### Sanchez Ruiz-sagen

Endvidere har Juzgado de lo Centencioso-Administrativo No 8 de Madrid i en særskilt sag (sag C-103/18 Sanchez Ruiz) indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse til EU-Domstolen<sup>3</sup> med henblik på at vejlede den i følgende fire spørgsmål:

1) Første spørgsmål vedrører betydningen af udtrykket "anvendelse af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelseskontrakter eller ansættelsesforhold" i § 5, stk. 1, i rammeaftalen.

2) Andet spørgsmål vedrører indholdet af Martínez Andrés-dommen, Castrejana López-dommen og Pérez López-dommen. Navnlig Pérez López-dommen vedrører begreberne objektiv begrundelse og permanent behov, og den forelæggende ret er ikke sikker på konsekvenserne af disse begreber, særlig med hensyn til den offentlige sektor og, mere specifikt, grundlæggende offentlige tjenesteydelser (sundhed, uddannelse og retsvæsen). Den forelæggende ret henviser til den relevante spanske retspraksis, som fastslår, at hvis der er en begrundelse for, at alle kontrakter er tidsbegrænsede, forekommer der ikke omgåelse af loven i en tidsbegrænset kontrakt, og der forekommer heller ikke omgåelse ved anvendelse af flere på hinanden følgende kontrakter, da der ikke er noget, der forhindrer, at der indgås flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter med samme arbejdstager, forudsat at begrundelsen for hver af dem afspejler begrundelsen for den pågældende særlige form for ansættelse, og at ansættelsen opfylder de andre formelle krav og betingelser som fastsat ved lov. Dette fører til den konklusion, som ifølge den forelæggende ret er uforenelig med EU-Domstolens praksis, at der på grund af en grundlæggende offentlig tjenestes særlige egenskaber aldrig vil forekomme misbrug i den offentlige sektor, at direktiv 1999/70/EF aldrig vil finde anvendelse, og at vikaransatte/hjælpepersonale/afløsere derfor aldrig vil nå de mål om stabilitet, der anbefales i direktivet.

3) Tredje spørgsmål vedrører, hvordan man kan afgøre, om der i den nationale lovgivning er sanktioner eller restriktioner til at forhindre misbrug af tidsbegrænsede ansættelser gennem anvendelse af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter, og, hvis der er, om de er effektive og forholdsmæssige, og, hvis der ikke er, hvilke konsekvenser det bør have. Den forelæggende ret konkluderer at: der ikke er noget maksimum for antallet af tidsbegrænsede

---

<sup>3</sup> EUT C 161 af 7.5.2018, s. 23.

ansættelser, de lovbestemte grænser, der har til formål at forhindre udvidet anvendelse af tidsbegrænsede kontrakter (artikel 10 og 70 i EBEP) overholdes ikke og er derfor ikke effektive, og at de konsekvenser af misbrug af tidsbegrænsede ansættelser, der ved lov er fastsat for private arbejdsgivere, ikke må anvendes på en offentlig arbejdsgiver. Ifølge den forelæggende ret vil ændringen af ansættelsen til en ikkepermanent tidsbegrænset ansættelse, som fastsat ved Tribunal Supremo (Højesteret) for ansatte, der beskæftiges i henhold til ansættelseskontrakter, heller ikke opfylde kravene i direktivet, for den tillader, at stillingen afskaffes, eller at den ansatte afskediges, hvis stillingen tiltrædes af en fastansat, og er derfor ganske enkelt en anden form for tidsbegrænset ansættelse. Der er derfor ifølge retten ingen effektive nationale foranstaltninger til at forhindre og eventuelt sanktionere misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede kontrakter.

4) Det fjerde spørgsmål vedrører proceduremæssige aspekter. Udgangspunktet er, at en midlertidigt ansat (uanset om der er tale om afløsere, vikaransatte eller hjælpepersonale) ikke har mulighed for at udøve sine EU-rettigheder, da anvendelsen af en procedureregulering kræver, at midlertidigt ansatte aktivt anfægter eller klager over alle på hinanden følgende ansættelser og ophør, og der afsiges en endelig dom uden at den beskyttelse, som direktivet foreskriver, er opnået. Den forelæggende ret bemærker kort sagt, at der er endelige administrative afgørelser (opsigelser af ansættelseskontrakter, ansættelsesforhold, udvælgelsesprøver) og retsafgørelser udstedt i første instans og i sidste instans, der, når de bliver endelige, gør det svært for arbejdstagerne at klage over uregelmæssigheder og nå de mål, der er fastsat i direktiv 1999/70/EF, navnlig i tilfælde af endelige retslige afgørelser på baggrund af retspraksis fra domstole i sidste instans, hvis fortolkning ikke er i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis, og som ikke indbragte sagen til præjudiciel afgørelse, selv om de var forpligtet hertil. Ifølge den forelæggende ret ville forvaltningsorganet, selv om situationen involverer endelige forvaltningsakter (flere på hinanden følgende ophør af ansættelseskontrakter, ansættelsesforhold og udvælgelsesprøver), under hensyntagen til princippet om samarbejde, jf. artikel 4, stk. 3, i TEUF, være forpligtet til at tage hensyn til den relevante fortolkning af EU-retten, når man står over for en anmodning om at tage en endelig afgørelse op til fornyet undersøgelse. Nationale domstole må dog ikke fastsætte indholdet af bestemmelser, der er uforenelige med EU-retten, eller af de retsakter, de annullerer: De kan ikke gøre andet end at undlade at anvende en national retsforordning for således at anvende EU-lovgivningen og på den måde opfylde EU-lovgivningens målsætning. Spørgsmålet er derfor, om EU-lovgivningen kræver, at endelige retsafgørelser/forvaltningsakter skal efterprøves under disse omstændigheder, når de fire betingelser i dommen i Kühne & Heitz-sagen er opfyldt.

Kommissionen afventer dommen i denne sag.

### Konklusion

Kommissionen er bekendt med situationen for arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter i den spanske offentlige sektor.

Kommissionen er i færd med at vurdere, om den spanske lovgivnings regler om offentligt ansatte er i overensstemmelse med § 5 i rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse.

Kommissionen vil, inden den færdiggør sin vurdering, afvente EU-Domstolens afgørelse i sag C-103/18, Sanchez Ruiz, som vil være af relevans for ovennævnte vurdering.

Den nylige afgørelse i sag C-494/16, Santoro, har afklaret spørgsmålene om erstatning for overtrædelser af § 5 i rammeaftalen og vil gøre det nemmere i fremtiden for arbejdstagere i den offentlige sektor, der har været genstand for misbrug af flere på hinanden følgende

tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, at opnå erstatning for det tab af muligheder, de har haft, som følge af disse misbrug af flere på hinanden følgende tidsbegrænsede arbejdskontrakter.

Klagerne vil via dette websted<sup>4</sup> blive holdt underrettet om resultaterne af Kommissionens undersøgelse og om den opfølgning, som Kommissionen kan beslutte at foretage i forbindelse med denne undersøgelse.

---

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints\\_da](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_da)